

### Metropolisierung in Lateinamerika: die Zivilgesellschaft im Vormarsch

Alsen, Silke

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:  
GIGA German Institute of Global and Area Studies

#### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Alsen, S. (2002). *Metropolisierung in Lateinamerika: die Zivilgesellschaft im Vormarsch*. (Brennpunkt Lateinamerika, 20). Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-445229>

#### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-NC Lizenz (Namensnennung-Nicht-kommerziell) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0/deed.de>

#### Terms of use:

This document is made available under a CC BY-NC Licence (Attribution-NonCommercial). For more information see:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>



# BRENNPUNKT LATEINAMERIKA

POLITIK · WIRTSCHAFT · GESELLSCHAFT

INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE HAMBURG

---

Nummer 20

30. Oktober 2002

ISSN 1437-6148

---

## Metropolisierung in Lateinamerika – Die Zivilgesellschaft im Vormarsch

Silke Alsen

*Am vergangenen Sonntag hat Brasilien Lula, Luis Inácio da Silva, mit über 60% Stimmenanteil zum Präsidenten des Landes gewählt. Der Mitbegründer und führende Vertreter des Partido dos Trabalhadores (PT) steht mit seiner Arbeiterpartei für eine Politik, die seit gut einem Jahrzehnt mit Erfolgen durch innovative Planungsverfahren in brasilianischen Städten Schlagzeilen macht. Porto Alegre ist ein erfolgsverwöhntes Beispiel unter mehreren großen und kleineren Städten Brasiliens, die neue Formen der Bürgerbeteiligung in urbanen Planungsprozessen etabliert haben und stetig weiterentwickeln. In vielen großen Agglomerationen Lateinamerikas rückt die Metropolisierungsdebatte zunehmend in die Liste politischer Schwerpunktthemen auf. Die Verwaltungen der großen Städte Lateinamerikas stehen vor stadtplanerischen Herausforderungen, denen sie – wie so viele andere – nicht mehr gewachsen sind. Weltweit macht Partizipation in der Stadtplanung von sich reden, um infrastruktureller Unterversorgung, Stadt-sanierung, unkontrollierter Siedlungsexpansion, Umweltverschmutzung, aber auch Segregationsprozessen und Kriminalität zu begegnen. Verschiedene europäische Länder haben ebenfalls ähnliche Ansätze zu bieten oder aufgegriffen; und auch die direkte Nachbarschaft Brasiliens ist aufmerksam und aktiv geworden. Das in der Verfassung seit 1994 in Bolivien festgeschriebene Partizipationsrecht der Bevölkerung erstreckt sich auch auf die planungsrechtlichen Vorgehensweisen im städtischen Raum. Denn auch Bolivien – in den letzten Jahrzehnten Schlusslicht im kontinentweiten Verstädterungsprozess – verbucht in nachholender Form steigende Bevölkerungszahlen in seinen Großstädten. Jedoch: Bürger ist nicht gleich Bürger. Dasselbe gilt für die Bürgerbeteiligung, ihre Varianten, ihre Implementierung, und ihre Beschlusskraft bis hin zum Umgang mit herben Rückschlägen – besonders vor dem Hintergrund von Metropolen als Verwaltungs-Mosaik.*

### Die Effekte des Metropolenwachstums in Lateinamerika

Die Verwaltungen und kommunalen Haushalte der lateinamerikanischen Metropolen sind grundsätzlich überfordert, den Anforderungen gerecht zu

werden, die die übergroßen Migrationsströme vom Land in die Städte an sie stellen.

**Tab. 1: Metropolenwachstum in Lateinamerika\***  
(Angaben in Tausend)

<b>Lateinamerika</b>		<b>1975</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<b>Staat</b>	<b>Metropole</b>					
Argentinien	<b>Buenos Aires</b>	9.134	10.623	11.378	12.121	12.376
Bolivien	<b>La Paz / El Alto</b>	645	1.138	1.487**	2.050	2.250
	<b>Santa Cruz de la Sierra</b>	265	726	1.114**	1.920	2.320
	<b>Cochabamba</b>	229	490	778**	1.042	1.197
Brasilien	<b>São Paulo</b>	9.890	14.847	17.803	20.067	20.783
	<b>Rio de Janeiro</b>	7.875	9.515	10.213	11.121	11.554
	<b>Belo Horizonte</b>	1.974	3.339	4.429	5.272	5.540
	<b>Porto Alegre</b>	1.837	2.921	3.750	4.419	4.648
	<b>Recife</b>	1.949	2.772	3.538	4.163	4.381
	<b>Salvador</b>	1.387	2.375	3.246	3.920	4.134
	<b>Fortaleza</b>	1.241	2.193	3.116	3.821	4.034
	<b>Curitiba</b>	1.035	1.894	2.637	3.216	3.399
Chile	<b>Santiago</b>	3.247	4.588	5.439	6.029	6.255
Kolumbien	<b>Bogotá</b>	3.012	4.851	6.323	7.345	7.677
Kuba	<b>Habana</b>	1.827	2.124	2.346	2.494	2.546
Dominikanische Republik	<b>Santo Domingo</b>	1.082	2.199	2.944	3.500	3.720
Ecuador	<b>Guayaquil</b>	867	1.492	1.976	2.532	2.776
Mexiko	<b>Ciudad de Mexico</b>	11.236	15.085	16.354	18.161	18.786
	<b>Guadalajara</b>	1.857	2.867	3.465	4.009	4.209
	<b>Monterey</b>	1.574	2.539	3.068	3.567	3.749
	<b>Puebla</b>	566	1.065	1.367	1.627	1.723
Peru	<b>Lima</b>	3.660	6.475	8.381	9.946	10.526
Venezuela	<b>Caracas</b>	2.282	2.773	3.174	3.646	3.858

\* Ab städtischen Siedlungen mit 2 Mio. Einwohnern im Jahr 2000; Bolivien wurde zur besseren Vergleichbarkeit hinzugefügt

\*\* INE, Censo 2001.

Quelle: UN-HABITAT, 1996: 455, Schätzungen ab dem Jahr 2000. Für Bolivien bis 1999: Urquidi, 1999: 7 sowie für 2001: Volkszählung Census 2001.

Neben steigender Kriminalität und Gewalt nehmen vor allem Umweltprobleme bedrohliche Ausmaße an. Umweltbelange sind Inhalt vieler alarmierender Studien, die die Bereiche Verkehr, Luftqualität, Entsorgung von Müll, Abwasser und Industrieabfällen wie auch Baurealisierung auf ungeeignetem Untergrund behandeln. Der Ausbau der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur kann mit dem gewaltigen Flächenwachstum der Städte nicht Schritt halten. Flächenhafte Besiedlung verursacht immer längere Wege. Im Zuge des Verkehrswegeausbaus nimmt auch der Individualverkehr nach US-amerikanischem Vorbild immer mehr zu und bedingt weitere Zersiedlung. Schienengebundene Systeme zur Eindämmung von Luftverschmutzung sind in den lateinamerikani-

schen Großstädten nur unzureichend ausgebaut. Generell wird Stadterweiterung in Lateinamerika mit den Adjektiven chaotisch, anarchisch und ungeordnet gekennzeichnet. Dahinter steht die fehlende Eingriffsmöglichkeit der Kommunen. Der Staat, seine Gesetze und Organe kapitulieren vielfach vor der Schnelligkeit der Entwicklungen, vor ihrer Aggressivität und Unberechenbarkeit. Dieser Vorwurf wird sowohl den Initiatoren und Spontansiedlern wachsender Marginalviertel als auch den einflussreichen privaten Erschließungs- und Baugesellschaften gemacht. Bereits städtebaulich verplante Flächen werden annektiert, öffentliche Interessen und Naturressourcen ignoriert, Achsen langfristiger wirtschaftlicher Entwicklung als Spekulationsobjekte mit Be-

schlag belegt. Die Stadtexpansion entzieht sich somit seit Jahrzehnten erfolgreich jeder effektiven Kontrolle. Den Verwaltungen verbleibt lediglich die Arbeit, entstandene Siedlungsflächen zu registrieren und je nach nationaler Rechtslage nachträglich zu legalisieren. Dies gilt für Wohngebiete aller sozialen Schichten. Zusätzlich breitet sich in Lateinamerika ein globaler Trend der Stadtentwicklung rasant aus, der durch eine klare räumliche Trennung der sozialen Schichten im Gefüge der Stadt gekennzeichnet ist. Vernachlässigte Wohnungspolitik und der unübersehbare Einfluss der Globalisierung finden hierin ihren Niederschlag. Der soziale Wohnungsbau spielt traditionell in vielen Ländern Lateinamerikas keine nennenswerte Rolle. Der Segregationstrend gipfelt seit den 90er Jahren in der um sich greifenden variantenreichen Wohnform der *gated communities*. Wiederum aus den USA übernommen, haben diese als gemeinsames Kennzeichen eine durch Mauern, Stacheldraht, Wachpersonal und andere Sicherheitsmaßnahmen garantierte Abschottung gegenüber benachbarten Wohngebieten. Die Absicherung gegenüber steigender urbaner Kriminalität, aber auch exklusive Wohnwünsche oder die privatwirtschaftliche Gewährleistung infrastruktureller Versorgung sind Ursachen für ihre kontinentweite Ausbreitung. In Lateinamerika steht aber die unterschiedliche qualitative und quantitative Ausstattung mit öffentlicher Infrastruktur in direktem Zusammenhang mit der Einkommensstruktur im Stadtteil. Fehlt es an baldiger Reaktion durch die Verantwortlichen, laufen die Städte allein aus diesem Grund Gefahr, die Unterversorgung in marginalen Vierteln weiter zu verschärfen. Und mit dem Ausufern der städtischen Besiedlung werden diese Probleme weiter ins Umland getragen. Sehenden Auges erwartet man die Folgekosten dieser Fehlentwicklungen.

Nicht nur in lateinamerikanischen Großstädten tritt ein planungspolitischer Aspekt hinzu, der unter den Begriffen *jurisdicción fragmentada* oder auch zersplitterte Verwaltungseinheiten weltweit sein Pendant findet. Eine Metropole wird meist nicht aus einer Hand verwaltet. Herausragende Beispiele Lateinamerikas für diesen Zustand sind die Stadtregion São Paulo in Brasilien mit 39 Einzelgemeinden und Groß-Santiago mit 34. Zudem erstrecken sich die Stadtgebiete von Mexiko-Stadt sowie von Buenos Aires sogar über die Grenzen der nächsthöheren - der Distriktsebene - hinaus. Eine Ausnahme bildet Lima; die Siedlungserstreckung der peruanischen Metropole begrenzt sich auf eine Großgemeinde im Bundesstaat *Departamento de Lima* (Ward, 1996: 62). Entstanden durch Verwaltungsreformen oder sukzessives Ausufern des Siedlungskörpers über seine angestammten Stadtgrenzen hinaus, bewirken die zersplitterten Zuständigkeiten, dass die Mehrzahl der kommunalpolitischen Entscheidungsträger als Bruchstücke einer großen Siedlungseinheit agieren. Neben unkoordiniertem Handeln im Umwelt-

schutzbereich werden hierin auch Entwicklungshemmnisse für eine langfristige Wirtschaftsförderung der Metropole, für übergreifende Verkehrskonzepte und für Ver- und Entsorgungsentscheidungen in der gesamten Region erkannt. Da die Planungs- und Verwaltungskooperation von Nachbargemeinden in Lateinamerika generell nur schwach ausgeprägt ist, werden kosteneffizientere Gemeinschaftslösungen vielfach übergangen. Diese Situation ist immer wieder Anlass für politische Strategiekonzepte und Verwaltungsreformen. Der Ruf nach Konzepten interkommunaler Kooperation zwischen den beteiligten Metropolgemeinden wird lauter.

**Tab. 2: *Jurisdicción fragmentada*  
lateinamerikanischer Metropolen**

Metropolregion	Anzahl eigenständiger Gemeinden innerhalb der Metropolregion
São Paulo (Brasilien)	39
Santiago (Chile)	34
Mexiko-Stadt (Mexiko)	27
Buenos Aires (Argentinien)	20
Rio de Janeiro (Brasilien)	13
La Paz (Bolivien*)	6
Lima (Peru)	1

Quelle: Ward, 1996: 62;

\* INE, Censo Nacional 2001

### **Mit oder ohne den Bürger gegen die Misere?**

Wie begegnen Staat und Stadtverwaltungen diesen weitreichenden Herausforderungen, denen sich die Einwohner der Städte gegenübersehen? Und welchen Einfluss hat der Bürger selbst, sich und seine Wünsche nach Veränderung einzubringen?

Lange Zeit galten umfassende Masterplanwerke vom Reißbrett als Schlüssel für eine geregelte Stadtentwicklung, für zufriedene Bürger und eine erstrebenswerte Zukunft. In jüngerer Zeit kamen Bestrebungen hinzu, die massiven Land-Großstadt-Migrationen direkt auf Mittel- und Kleinstädte umzulenken - eine aufwändige, stark regulative Strategie, die von der Masse des Zustroms regelmäßig überholt wurde und keinen nennenswerten Erfolg zeitigte. Diese *top-down*-Ansätze werden aufgrund ihrer kaum spürbaren praktischen Umsetzung mittlerweile als gescheitert betrachtet.

Seit mehreren Jahren verweisen Vertreter aus Politik, Forschung und Planungspraxis nun auf die Potenziale, die auf Seiten der einzelnen Kommunen, zivilgesellschaftlichen Organisationen und der Bür-

ger selbst liegen, jedoch zumeist im Verborgenen bleiben, da die Mehrheit der Anstrengungen zentralstaatlicher Art sind. Mit dem Einsetzen der Demokratisierungsprozesse in den lateinamerikanischen Staaten verlagern sich zunehmend weite Kompetenzen von der nationalen oder der Distriktebene auf die Gemeinden. Gleichzeitig vollzieht sich die Stärkung der zivilgesellschaftlichen Organisationen im Bereich städtischer Planung. Die Deklaration der Habitat Istanbul + 5 Konferenz 2001 in New York bestärkt die Staaten explizit darin. Viele positive Erwartungen werden damit verbunden: Gegenüber zentralstaatlicher Entscheidungsfindung wird kommunale Verantwortung als flexibel, unabhängig, effizienter und problemorientierter angesehen. Der Korruption und zentralstaatlicher Verwaltungswillkür soll so effektiv begegnet werden. Insofern wird neben politischer Dezentralisierung eine möglichst weitgehende Kommunalautonomie und - darin inbegriffen - eine zusätzliche Erweiterung der Bürgerbeteiligung angestrebt. Die Zivilgesellschaft soll auf der Basis von Transparenz, umfassender Information und einer rechtsverbindlichen Teilhabe an planerischen Entscheidungen mittelfristig das Vertrauen in eine gewinnbringende Kooperation von Verwaltung und Bürger zurückgewinnen. Eine besondere Bedeutung erreichen in der Diskussion Ansätze, die ein *empowerment* der Bevölkerung zum Ziel haben. Dazu gehört nicht nur die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf zivile Gruppen. Vielmehr soll den beteiligten Bürgern eine zusätzliche Befähigung zu mehr Verständnis und eigenverantwortlicher Entscheidungsfindung für ihr Umfeld vermittelt werden.

### **Brasilien: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre**

Es ist grundsätzlich zu hinterfragen, nach welchem Beteiligungskonzept die Bürgerschaft in das bestehende politische Entscheidungsverfahren eingebunden wird und ihre Forderungen an den Staat oder die Stadt geltend machen kann. Handelt es sich lediglich um Konsultationsmodelle, bei denen der Bürger nach seiner Meinung gefragt wird, ohne gleichzeitig eine Gewähr zu haben, Berücksichtigung seiner Vorstellungen in den Entscheidungen zu finden? Ist Partizipation eher Mittel zum Zweck, so dass Diskussionen gezielt suggestiv auf untergeordnete Prozesse verlagert werden, um Projekte zu realisieren, die im Vorfeld schon extern festgelegt waren? Oder wirkt das Alibi „Bürgerbeteiligung“ verstärkt manipulativ, wenn Vertreter der Bevölkerung ohne demokratische Legitimation zu Mitgliedern in Entscheidungsgremien berufen werden?

Inzwischen sind in Theorie und Praxis des lateinamerikanischen Verwaltungshandelns verschiedene Konzepte anzutreffen. Ein besonders beachtenswertes Modell hat sich seit Ende der 80er Jahre in einer brasilianischen Metropole entwickelt - der Bürger-

haushalt von Porto Alegre. Seit 1989 haben die Bürger der Stadt, in der 1,3 Mio. Einwohner leben, die maßgebliche Entscheidungsgewalt über den Teil des Haushaltes, der für öffentliche Investitionen vorgesehen ist. Damit ist ein Schlüsselbereich der Planung unmittelbar kontrollierbar geworden.

Hintergrund für die Einführung des Bürgerhaushaltes war die marode Finanzsituation der Stadt bei der Übernahme des Bürgermeisteramtes durch Olívio Dutra, Kandidat der nunmehr landesweit erfolgreichen Arbeiterpartei *Partido dos Trabalhadores* (PT). In der Vergangenheit hatten die lokalen Eliten besonders über die Manipulation der Haushaltspolitik ihre Interessen durchsetzen können. Daher erklärte der PT gerade diesen Aspekt zu ihrem zentralen Anliegen. Nach dem Wahlversprechen größerer Volksbeteiligung entschied sich der Wahlsieger, die Karten offen zu legen und der Bevölkerung Einblick und Entscheidungsmacht über die Ausgaben der verfügbaren Gelder zu gewähren. Die Rechnung ging trotz anfänglicher Startschwierigkeiten auf, und bemerkenswerte Erfolge sowie ein gefestigtes Vertrauen der Bürger in das Verfahren setzten sich durch.

Bei der partizipativen Demokratie des Porto Alegrinischen Formates geht es um eine Teilung der Macht: Der Bürger wird einerseits nicht vom politisch-administrativen System ferngehalten, andererseits sind seine Kompetenzen auch nicht umfassend. Vielmehr greift man in Porto Alegre zu einer neuen Form des gemeinsamen Entscheidens. Dabei kommt es maßgeblich darauf an, die in der Geschichte der Bürgerbeteiligung gesammelten Erfahrungen einzubinden und somit auch die maximalistischen Ansprüche an Partizipation, die seit den 70er Jahren immer wieder Erprobung fanden, abzulegen. Ein Mehr an Mitbestimmung bedeutet heute nicht mehr einen vollständigen Übergang zur direkten Demokratie. Stattdessen hat gerade die Beibehaltung der repräsentativen Anteile heute politischen Konsens gefunden. Diese Übereinkunft bietet auch künftig genügend Raum für weitere Modifikationen und neue, variantenreiche Modelle.

Anfänglich als Instrument der Armen verstanden, um benachteiligte Stadtteile in Eigenregie zu führen, hat auch die Mittel- und Oberschicht in Porto Alegre zunehmend Entwicklungsmöglichkeiten innerhalb des Verfahrens für sich erkannt. Die Palette der Planungsbereiche hat sich von der primären Ausrichtung auf die Grundversorgung nun auch auf Bildung und Kultur erweitert. Dabei nehmen die Bürger ihre Mitbestimmungsrechte sowohl in Bezug auf die konkrete Entscheidung über das „Ob“ eines Projektes wahr als auch in Bezug auf seine konkrete Ausgestaltung im Planungsprozess.

Zunächst erfolgte die Aufteilung des städtischen Siedlungsgebietes von 5 auf 16 städtische Planungszonen. Seitdem bestimmen auf sogenannten Basisversammlungen, die regelmäßig sowohl nach Stadtregionen als auch nach Themengebieten (Ver-

kehr, Soziales, Wirtschaft etc.) einberufen werden, die Bürger die dringlichsten Arbeiten und Dienstleistungen. Ein demokratisch gewählter Rat des Bürgerhaushaltes kontrolliert, ob im anschließend von der Verwaltung ausgearbeiteten Haushaltsentwurf die Interessen der Bürger angemessen berücksichtigt werden. Die Zustimmung dieses Rates ist Voraussetzung dafür, dass der Haushaltsentwurf dem Stadtparlament zur Verabschiedung vorgelegt wird.

Als unentbehrlich hat sich eine weitere Komponente des Bürgerhaushaltes herausgestellt: Interessierten Bürgern wird seit längerem ein umfassendes Trainings- und Bildungsangebot zu kommunaler Finanzplanung und -akquise zuteil. Die Übersetzung des sehr technischen Schulungsmaterials war zwar einer der aufwändigsten Implementierungsschritte. Aber der Zugewinn auf Bürgerseite, Verständnis für die Realisierbarkeit von Programmen und Projekten aufzubringen, überraschte schließlich die überzeugtesten Gegner des Bürgerhaushaltes. Auf der Basis einer bürgerinitiierten Steuerreform, über die sich die Bürger unter anderem selbst zu höheren Leistungen verpflichteten, verbesserte sich sogar die Situation im städtischen Finanzetat.

### **Bolivien: Kommunalplanung an der Hand von Beratungsbüros**

1992 hat auch Bolivien mit einem Verstädterungsgrad von gut 58 % zum lateinamerikanischen Durchschnitt aufgeschlossen - und passt sich damit ein in das Bild Lateinamerikas als dem am stärksten urbanisierten Kontinent. Die lange Liste der negativen Metropolisierungseffekte lässt sich auch hier bestätigen.

Gleichzeitig haben seit der Verfassungsänderung von 1994 Planungsinstrumente und -strategien Eingang in die bolivianische Planungspraxis gefunden, von denen man sich eine durchgreifende Besserung der städtischen wie ländlichen Lebensbedingungen verspricht. Ebenso hat sich Bolivien den Strategien zu Dezentralisierung und Stärkung der Kommunen in Verbindung mit Bürgerbeteiligung verschrieben und zählt damit im lateinamerikanischen Vergleich ebenfalls zu den Vorreitern.

Im Zuge der Implementierung der verfassungsrechtlichen Änderungen hin zu mehr Partizipation wurden in den 90er Jahren Strategien zur kommunalen Planung erarbeitet. Nach dem bolivianischen Kommunalgesetz ist nunmehr die Verwaltung jeder Gemeinde zur Erstellung eines Kommunalen Entwicklungsplanes (*Plan de Desarrollo Municipal* - PDM) verpflichtet. Dies geschieht in einem halb-jährigen Prozess nach einer strikten ministeriellen Methodik. Jede der 311 mit der *Ley de Participación* 1994 aus der Taufe gehobenen Kommunen findet sich in einem von drei Methodik-Handbüchern wieder. Städtische, ländliche und indigene Gemeinden erarbeiten die jeweiligen Projektprioritäten für die kommenden Jahre.

Die Koordination der Partizipation leistet eine für den gesamten PDM-Prozess von der Stadtverwaltung beauftragte, unabhängige Beratungsinstitution. Eine mit allen erreichbaren Teilen der Bürgerschaft erarbeitete, mittel- bis langfristig ausgerichtete Vision der Kommune steht am Anfang des Prozesses. Unter Rückbesinnung auf die Vision werden im Zuge von Workshop-Arbeit auf Ortsteilebene Probleme und Potenziale identifiziert. Pro Ortsteil werden fünf Projekte als Prioritäten der folgenden fünf Jahre festgelegt. Zudem aktualisiert der PDM die Datenbasis zu den politisch-administrativen, demographischen, sozioökonomischen und naturräumlichen Bedingungen in der Gemeinde.

Die Ergebnisse der Bürgerbeteiligung konkretisieren sich schließlich in der Formulierung und Aufstellung kommunaler Strategien, die die beauftragte Institution erstellt. Nach Kompetenz und Interesse werden einzelne Bürger, lokale Organisationen und Betriebe sowie die angesprochenen Verwaltungsbereiche in zusätzlichen Versammlungen in die Strategienformulierung einbezogen. Der Prozess wird ständig begleitet von einem Abgesandten des zuständigen Ministeriums sowie dem *Comité de Vigilancia* - dem institutionalisierten Kontrollorgan partizipativer Prozesse auf kommunaler Ebene. Wird nach einem vorgesehenen Rückkopplungsverfahren der endgültige PDM-Entwurf von Stadtverwaltung, Ortsteilvertretern, den zivilgesellschaftlichen Gruppierungen und anderen Gremien in einem Abschlussplenum bestätigt, gilt er für die folgenden fünf Jahre als rechtskräftige Grundlage jeglichen Verwaltungshandelns. Seine Existenz ist Voraussetzung für die staatliche Mittelzuweisung an die Gemeinden. Kommunalen Jahreshaushalt und Projektmittel werden durch die Verwaltung direkt aus dem PDM abgeleitet. Der PDM entsteht somit in drei Schritten: umfassende Partizipation auf Ortsteilebene, anschließende Strategieformulierung - vorrangig durch das technische Beraterteam - sowie Verabschiedung durch Bürger und Verwaltung.

Mit Gonzalo Sánchez de Lozada, der seit Sommer 2002 wieder die Regierungsgeschäfte übernommen hat, steht der einstige Begründer der Verfassungsreform erneut an der Spitze des Staates. Nach vier Jahren Stagnation wird nun wiederum von oberster Stelle an der Bürgerbeteiligung gearbeitet - erst kürzlich mit der Einrichtung eines eigenen Ministeriums für Kommunale Entwicklung (*Ministerio de Desarrollo Municipal*).

Auch im metropolitanen Raum von La Paz/El Alto findet das Bürgerbeteiligungsverfahren Anwendung. Die Umlandgemeinde Achocalla wird seit Jahrzehnten als potenzielles Expansionsgebiet gehandelt und gibt seither Raum für vielfach fragwürdige, reißbrettgefertigte Planwerke. Ohne sie durchzusetzen bestimmen stattdessen private Erschließungs- und Baugesellschaften das Bild der stadtnahen Ortsteile. Großangelegte Urbanisierungsflächen

mit bis zu 2.000 Wohneinheiten greifen um sich und beeinflussen Sozial- wie Infrastruktur. Je nach Lage bestehen große Preis- und Qualitätsunterschiede der erschlossenen Wohnbauflächen. Es ist davon auszugehen, dass im Zuge des aktuellen Verstädterungsprozesses auch in der bisher weitestgehend noch landwirtschaftlich geprägten Gemeinde Achocalla die Missstände der Metropolisierung zu Tage treten werden. So ist z.B. Wohnsegregation bereits durch die Zonierung nach teuren, warmen Tallagen gegenüber billigem, meist unerschlossenem Bauland auf den Flächen der kalten Hochebene rechtskräftig vorgegeben. Die privatisierten Versorgerunternehmen für Wasser und Elektrizität beschränken ihre Leistung auf Verpflichtungen mit den Erschließungsunternehmen für reiche Nachfrager. Und die Gemeindeverwaltung verlässt sich zunehmend auf diese privatwirtschaftlichen Bindungen, um den Trinkwasseranschluss eines Tages möglicherweise für die gesamte Bürgerschaft zu gewährleisten. So ergibt sich ein infrastrukturelles Inselmuster im sich verstädternden Umland von La Paz, dass ganze Bevölkerungsteile von originär öffentlicher Serviceleistung ausschließt. Bürgerbeteiligung soll hier nun Abhilfe schaffen.

### Partizipation hat viele Gesichter

Es sind aber auch Unzulänglichkeiten auszumachen, die der partizipativen Demokratie entgegengesetzt werden. Diese sind meist drei grundsätzlichen Problembereichen zuzuordnen (Abers, 2000: 8-12):

- Fernbleiben der Zielgruppen, das heißt Bürger, deren Position bisher unterrepräsentiert war, beteiligen sich auch weiterhin nicht am politischen Diskurs. Dabei wird die Mobilisierbarkeit überschätzt (*implementation problem*).
- Trotz formaler Gleichberechtigung bedingen niedriger Bildungsstand, Geschlechterrollen und soziale Ungleichheit einen Verzicht auf die Durchsetzung der eigenen Interessen (*inequality problem*).
- Suggestives und manipulatives Verhalten der Verwaltung z.B. durch Vorenthalten von Informationen mit dem Ziel, favorisierte Projekte durchzusetzen, instrumentalisiert den Bürger (*cooptation problem*).

Neben diesen grundsätzlichen Problemen der Partizipation, die auch in Porto Alegre und im PDM-Prozess von Achocalla auftreten, sind systemspezifische Hürden zu meistern. Ein umfassender Vergleich der beiden Modelle steht zwar noch aus, dennoch seien an dieser Stelle einige Gemeinsamkeiten und Unterschiede aufgeführt, die die Diskussion um beide Modelle bereichern können.

Im städtischen Raum wird häufig beobachtet, dass Bürger bei ihren Planungsentscheidungen nur wenig die Stadtentwicklung der folgenden Jahrzehnte im Blick haben. Daher ist die Planungsperspektive häufig zu kurzfristig und zu sehr lokal gefärbt, um den großen Herausforderungen städti-

scher Agglomerationen zu begegnen. Der Ausbau kommunaler Straßen oder der Bau eines Gemeinschaftshauses werden Projekten langfristiger Wirtschaftsförderung häufig vorgezogen.

Daher wird auch in Porto Alegre darüber nachgedacht, rücknehmend bestimmte Aspekte - vor allem den Bereich städtische Umwelt - aus der ausschließlichen Planungskompetenz der Bürgerräte herauszulösen. Es wird allerdings daran erinnert, dass *top-down*-Eingriffe schon vormals wenig positive Veränderungen nach sich zogen. Man hat in Porto Alegre die Erfahrung gemacht, dass gezielte Einmischung in den Prozess der Prioritätensetzung nicht von Vorteil ist. Vielmehr wird eine abwartende Haltung eingenommen, die einer folgenden Planungsperiode mehr Weitsicht zuerkennt. Drängende Probleme werden nicht langfristig ignoriert. Im 13-jährigen Planungsprozess von Porto Alegre hat diese Strategie schon ihre Erfolge gezeigt. Die jungen bolivianischen Kommunen und ihre Bürger können in der Folgezeit noch dazu lernen.

Entsprechendes gilt für die Durchsetzung partizipativer Ergebnisse auf der metropolitanen Ebene. Für die administrativ zersplitterte Doppelstadt La Paz/El Alto und ihre souveränen Umlandgemeinden wird regelmäßig nach einer gebietsübergreifenden Instanz verlangt. Weite Themenbereiche sollen danach erneut aus der Kompetenz der Gemeinden und Bürgerbeteiligungsverfahren herausgelöst und - in Anlehnung an Masterplan-Konzepte früherer Dekaden - wieder staatlicher Obhut unterstellt werden. Argumentationsgrundlage bieten die unverbunden aufeinander treffenden Ergebnisse der kommunalen PDMs. Die erst vor wenigen Jahren errungene Autonomie macht die Gemeinden resistent gegen Kooperationsvorhaben und bedingt einen klaren Trend zur Kleinstaaterei. Dennoch setzt man inzwischen unter dem Begriff *mancomunidad metropolitana* auf einen freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden. Diese Kooperationsform stellt themengebunden und vertraglich geregelt für die weiterhin autonomen Kommunen keine Sonderinstanz in der bolivianischen Verwaltungsstruktur dar und basiert weiterhin auf den Ergebnissen der kommunalen Bürgerbeteiligung.

Ein gravierender Unterschied zwischen dem brasilianischen und dem bolivianischen System liegt in der Laufzeit der Planungsperiode. Werden in Porto Alegre die Bürger über die Bürgerhaushalts-Gremien jährlich in die Projekt- und Finanzaufstellung eingebunden, so hat der PDM in Bolivien fünf Jahre Gültigkeit. Dass im PDM der Gemeinde Achocalla der Suburbanisierungsprozess nicht zur Sprache gekommen ist, kann aufgrund der vielseitigen Interessen auch von Bürgerseite so gewollt sein. Für die nächsten fünf Jahre werden damit aber - rein rechtlich - die Probleme, die im Zuge der Metropolisierung entstehen, ausgeblendet.

Auch die Methodik, die genau wie die Prioritäten für den PDM festgelegt wird, widerspricht ei-

nem generellen Grundsatz erfolgversprechender Bürgerbeteiligung. Es entstehen Wunschlisten. Die Bürger sammeln Projektvorschläge und dürfen fünf pro Ortsteil in den PDM einbringen. Schon das Beispiel Achocalla mit 26 Ortsteilen verdeutlicht die Gefahr dahinter: Der PDM macht Hoffnung auf die Realisierung von 130 Projekten. Enttäuschungen sind vorprogrammiert. Aber gerade Frustration der Bürger ist eine der schärfsten Rivalinnen langfristig tragfähiger Partizipation.

An dieser Stelle zeigt sich ein weiterer maßgeblicher Unterschied zum Bürgerhaushalts-Modell von Porto Alegre: Der Verwaltungsetat steht zum Zeitpunkt der PDM-Verabschiedung nicht fest. Zwar erhalten die Gemeinden pro Einwohner einen bestimmten Prozentsatz des Staatsbudgets, doch entscheidet sich eben dessen Höhe nicht zeitgleich mit der Priorisierung von Projekten. Seit der Verabschiedung des PDM in Achocalla ist nun ein Jahr vergangen. Auf seiner Grundlage wird jährlich der Haushalt erarbeitet. Die Bevölkerung der Projektgemeinde wird im laufenden Prozess lediglich konsultiert und die ihr rechtlich zustehende Mitwirkungsbefugnis ignoriert. Es werden Investitionen getätigt, wobei die Mittelzuweisung, ihre Höhe und der Zeitpunkt der Realisierung weiterhin eigenmächtig ohne Transparenz durch die Verwaltung festgelegt werden. Der PDM wird zum Bumerang. Unter Berufung auf die partizipativ aufgelisteten Prioritäten des PDM dient das Dokument nunmehr dazu, der Bevölkerung weitere Einflussnahme zu versagen.

Im bolivianischen System bedarf auch die Rolle der Beratungsbüros einer genaueren Betrachtung. Einerseits stehen sie als zusätzliche Institution unabhängig und intermediär zwischen der Kommunalverwaltung und dem Bürger. Die Durchsetzung der vorgegebenen Methodik während der Daten- und Prioritätenerhebung wird ministeriell begleitet. Da die Aufwandsentschädigung aber kein Pauschalbetrag ist, sondern individuell vertraglich mit der Gemeinde verhandelt wird, rückt eine starke privatwirtschaftliche Perspektive beim Berater in den Vordergrund. Der erhebliche Aufwand partizipativer Verfahren wird wegen Zeitmangel auf das Nötigste reduziert, eine Bildungskomponente wie in Porto Alegre ist nicht denkbar. Die Strategien entstehen unter Konzentration auf die Vertragsgemeinde, eine Abstimmung mit den Nachbargemeinden fällt tunlichst unter den Tisch. All dies hat direkte Auswirkung auf die Qualität des PDM. Die Einflussnahme der Berater ist daher nicht zu unterschätzen.

Besonders hervorstechend ist das tragende Element des bolivianischen Partizipationsansatzes: Die Innovationen gehen vom Staat aus, sie haben landesweite Wirkung und begründen neben Rechten auch Leistungsverpflichtungen für jede lokale Verwaltung und ihre Bürgerschaft. In Brasilien sind es stattdessen einzelne, vielfach PT-regierte Städte, die ihre Planungen und ihren Haushalt freiwillig der

Partizipation unterstellen. Damit erfüllen sie die wichtigste Voraussetzung der Realisierbarkeit partizipativer Stadtplanung: der erklärte politische Wille zur Einbindung der Bürger, dessen Fehlen in Bolivien die Partizipation behindert. So flexibel der brasilianische Weg ist, so starr muss der bolivianische weiterhin bleiben: Verfassungsrechtlich verankert und international gewürdigt, lässt das partizipative Konzept der einzelnen Kommune wenig Spielraum für ein allmähliches Herantasten an den Bürger.

Der bisherige Vergleich legt es nahe - trotz der Schwierigkeiten in der Praxis werden für das partizipative Stadtplanungskonzept Porto Alegres eher Vorteile genannt. Durch die zunehmende Bürgerbeteiligung hat die Realitätsnähe und Problemwahrnehmung auf Seiten der Verwaltung zugenommen. Neue Kommunikationskanäle mit der Zivilgesellschaft stärken die politische Repräsentanz der Bevölkerung. Die formelle und die informelle Seite der Stadt sind sich näher gekommen und bieten ein starkes Gegengewicht zum konservativen politischen Flügel der lokalen Wirtschaft und Immobilienbranche. Korruption und Klientelismus konnten bereits eingedämmt werden. Der Tenor der Bewertung für partizipativ organisierte Stadtplanung in Brasilien ist daher positiv, da sie mittelfristig Eigenverantwortlichkeit und Integration einzufordern weiß und damit dem Wunsch nach *empowerment* entspricht.

Aber auch Achocalla setzt Zeichen: Querelen um das Bürgermeisteramt bewirkten direkt nach der PDM-Erstellung einen spontan initiierten Verwaltungswechsel. Folge war, dass die neue Administration den PDM als Ganzes ablehnte und eine Neuformulierung anstrengen wollte. Angesichts der gängigen Praxis, sämtliche Projekte der Vorgängeradministration zunichte zu machen, war die spontan aufkommende Reaktion der Bevölkerung umso bemerkenswerter: Der partizipative Prozess hatte die Identifikation mit den gewonnenen Daten soweit vorangetrieben, dass seitens der Bevölkerung die Annahme und Weiterverfolgung des PDM-Prozesses lautstark gefordert und schließlich auch durchgesetzt wurde – ein historischer Moment für die kommunale Demokratie und damit auch in Bolivien bedeutsame Pluspunkte für ein *empowerment* der Bevölkerung.

### **... auch diesseits des Atlantiks: Urban II und Soziale Stadt**

Auch in den Ländern der EU werden verstärkt Gemeinschaftsinitiativen aufgelegt, die die positiven Erwartungen an die Bürgerbeteiligung realisiert sehen möchten. So werden über die Programme Urban I und Urban II städtische Problemgebiete mit einem Finanzvolumen von insgesamt 1,6 Mrd. € für den Zeitraum 1994 bis 2006 gefördert. Auch das in Deutschland seit 1999 laufende Bundesländerprogramm „Soziale Stadt“ hat sich der Mobilisierung zivilgesellschaftlichen Potenzials ver-



schrieben. 350 Stadtteile in 184 Städten sind mittlerweile beteiligt. Zielhorizont ist, die Städte künftig funktionsfähig zu halten. Verfolgte Strategien sind dabei die Aktivierung von Eigeninitiative, von Selbsthilfepotenzial, die Entwicklung eines gemeinsamen Stadtteil-Bewusstseins und die Festigung von nachbarschaftlichen Netzwerken der Quartiersbevölkerung. Begleitet wird dies von Pilotvorhaben zu neuen Formen von Quartiers- und Stadtteilmanagement. Vermehrt werden Stimmen laut, die auch hierzulande einen direkten Verfügungsfonds für eine gebietsbezogene, unbürokratische und schnelle Realisierung von Anreizprojekten ermöglichen sollen. Dadurch soll den „Zwei Geschwindigkeiten“ von spontaner „Lebenswelt“ auf der einen und zähfließender „Verwaltungswelt“ auf der anderen begegnet werden, um Frustrationerscheinungen bei den schließlich Mobilisierten zu verhindern. Auch in Deutschland hat man die Erfahrung gemacht, dass *top-down* initiierte Bürgermobilisierung eben nicht zu derselben geführt hat. Als wichtig herausgestrichen wird immer wieder, dass die Stadtteilbewohner im Sinne von „Was wollt Ihr?“ von sich aus den Wert eigener Aktivität erkennen: informell, projektunspezifisch und direkt adressiert.

Mittlerweile hat sich in über 70 Städten Brasiliens Bürgerbeteiligung im öffentlichen Planungsprozess etabliert. Belo Horizonte und Belém sind als zwei Metropolen ebenfalls bereits für ihre individuellen partizipativen Ansätze bei der Haushaltsaufstellung ausgezeichnet worden. Das heißt aber auch: Ein Patentrezept zur Einbindung der Bürgerschaft gibt es auch in Brasilien nicht, keine Chronologie der Implementierung, keine Schlüsselthemen der Zusammenarbeit und Kompetenzabgabe, kein Vorzeigemodell für besonders mobilisierbare Bevölkerungsgruppen. Allerdings ist gemeinsames Kennzeichen zunehmend auch der Wille zum Erfahrungsaustausch. Man spricht von „politischem Tourismus“. Und besonders Porto Alegre gewinnt

international an Anziehungskraft, sodass der Weltsozialgipfel im Januar 2003 inmitten dieser partizipativen Szenerie stattfinden wird.

Anstatt - wie in lateinamerikanischen Städten - Ausbau und Eingliederung irregulärer Wohnviertel in wachsenden Städten, sektorale Defizite in der Versorgung der Menschen, Rechtsprobleme mit Grund und Boden sowie geringe Qualität der Bildung und Auswirkungen von Kriminalität anzugehen, gilt es auf europäischer Ebene eher, Sanierung und Stadterneuerung zu bewältigen. Vor diesem Hintergrund sind die verfolgten Strategien weder auf der einen noch der anderen Seite des Atlantiks 1:1 übertragbar. Es zeigen sich dennoch aus globaler Sicht Parallelen - die zum Beispiel die Bürgerhaushalts-Variationen in einem halben Dutzend nordrhein-westfälischer Gemeinden in praktischen Anfängen bereits verdeutlichen (GTZ, 2002: 197 ff.; Herzberg, 2002: 115; [www.buergerhaushalt.de](http://www.buergerhaushalt.de)).

## Literatur

- Alsen, Silke 2001: Metropolitane Entwicklung und Stadtplanung am Beispiel La Paz – Achocalla: Konflikte und Lösungsansätze. Diplomarbeit – Geographisches Institut, HU-Berlin – unveröffentl.
- Abers, Rebecca 2000: *Inventing Local Democracy. Grassroots Politics in Brazil*. Bolder-London.
- Herzberg, Carsten 2002: Der Bürgerhaushalt von Porto Alegre: Wie partizipative Demokratie zu politisch-administrativen Verbesserungen führen kann – 2. Aufl., Münster.
- Schmidt-Kallert, Einhard; K.M. Schmals; U. Lange; A. Wolff 2002: Politikberatung in der Kommunal- und Stadtentwicklung. Armutsorientierte Stadtentwicklung: Die Soziale Stadt. GTZ, Eschborn.
- Urquidí Barrau, Jorge 1999: La Metropolitización en Bolivia. In: *Temas en la Crisis – La Metropolitización en Bolivia*, Nr.56. XI-99: 5-9. La Paz.
- Ward, Peter 1996: Contemporary issues in the government and administration of Latin American mega-cities. In: Gilbert, Alan, 1996: *The mega-city in Latin America*. Tokyo, New York.

**Autorennotiz:** Silke Alsen, Diplom-Geographin, Humboldt-Universität, Berlin. Länderschwerpunkte: Andenländer (Ecuador, Bolivien). Themenschwerpunkte: Metropolisierung, Suburbanisierung, Stadtplanungstheorien, Partizipation; Fernerkundung und GIS im Stadtraum. E-mail: [silke.alsen@berlin.de](mailto:silke.alsen@berlin.de).

Impressum: BRENNPUNKT LATEINAMERIKA erscheint zweimal im Monat und wird vom Institut für Iberoamerika-Kunde (IHK) in Hamburg herausgegeben. Das IHK bildet zusammen mit dem Institut für Allgemeine Überseeforschung, dem Institut für Asienkunde, dem Institut für Afrika-Kunde und dem Deutschen Orient-Institut den Verbund der Stiftung Deutsches Übersee-Institut. Aufgabe des IHK ist die gegenwartsbezogene Beobachtung und wissenschaftliche Untersuchung der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen in Lateinamerika. Das Institut ist bemüht, in seinen Publikationen verschiedene Meinungen zu Wort kommen zu lassen, die jedoch grundsätzlich die Auffassung des/der jeweiligen Autors/Autorin und nicht unbedingt die des Instituts darstellen.

Redaktion: Andreas Steinhilber; Textverarbeitung: Nina Grabe und Ditta Kloth.

Bezugsbedingungen: €61,50 p.a. (für Unternehmen und öffentliche Institutionen); €46,- (für Privatpersonen und Nichtregierungsorganisationen); €31,- (für Studierende und Erwerbslose). Für den Postversand wird ein zusätzlicher Betrag von €15,30 erhoben. Einzelausgaben kosten €3,10 (für Studierende €2,10). BRENNPUNKT LATEINAMERIKA kann auch zum Abopreis per E-Mail bezogen werden.

## INSTITUT FÜR IBEROAMERIKA-KUNDE

Alsterglaci 8 · D-20354 Hamburg · Tel: 040 / 41 47 82 01 · Fax: 040 / 41 47 82 41

E-mail: [iikhh@uni-hamburg.de](mailto:iikhh@uni-hamburg.de) · Internet: <http://www.duei.de/iik>